

**Солових В. П.**, докт. н. з держ. упр., професор,  
*Харківський регіональний інститут державного управління  
Національної академії державного управління при Президентові  
України, Україна*

**Радіонова Л. О.**, канд. філос. наук, доцент,  
**Каротєєва Г. С.**, студентка  
*Харківський національний університет міського господарства  
імені О. М. Бекетова, Україна*

## **ГРОМАДСЬКА УЧАСТЬ ЯК ОДИН З БАЗОВИХ ЕЛЕМЕНТІВ ПАРТИСИПАТИВНОЇ ДЕМОКРАТІЇ**

Якщо прослідкувати за дослідницькою розробкою явища участі громадян у творенні політики, необхідно зауважити, що аж до кінця 60-х рр. XX ст. політична участь описувалася в суспільно-політичних науках переважно як участь у виборах і, опосередковано, в державному управлінні. Американський соціолог Х. Макклоскі, наприклад, визначає політичну участь як «... ту добровільну діяльність, за допомогою якої члени суспільства беруть участь у виборі правителів і, прямо або побічно, у формуванні державної політики» [1, с. 101]. Нині переважною більшістю соціальних теоретиків різних напрямів політична участь розглядається значно ширше і визначається як залучення членів суспільства в існуючі політичні стосунки і структуру влади.

Словосполучення «громадська участь», «участь громадян» або «залучення громадян» сьогодні досить часто можна почути з вуст лідерів політичних партій, кандидатів в президенти, кандидатів на посади голів територіальних громад під час виборчих перегонів тощо. Однак в реальному житті в Україні владні коридори різного рівня здебільшого наповнені духом несприйняття та переконанням шкідливості процесу залучення громадськості до підготовки та прийняття державно-управлінських рішень.

«Ідея громадської участі, – на думку російського філософа Рубена Апресяна, – передбачає залучення керованих в управління – управління суспільними справами, а також, наскільки це можливо, державними справами» [2, с. 31].

Відповідно, ідея широкої громадської участі виступає інтегральною характеристикою демократії участі, що являє собою свідому, активну участь громадян у формуванні, виробленні та, певною мірою, реалізації державно-управлінських рішень. Але як зазначалося, повної та завершеної форми партисипативної демократії дуже складно досягти, бо завжди існує частина населення, яка не бере участь у процесах вироблення та прийняття рішень. Для становлення демократії участі потрібні постійні зусилля, ресурсні та часові витрати окремих громадян, які реалізовували б на практиці різні форми громадської участі.

Як зазначає російський політолог Олександр Сунгуров, «принцип громадської участі передбачає, що інтереси всіх верств суспільства мають

бути представлені в політичному процесі і враховуватися при прийнятті рішень... Ідеться про залучення громадян до обговорення та розроблення політичних, соціально-економічних, культурних програм та проектів, про вплив на прийняття рішень та контроль за їх виконанням, про самоврядування на місцевому рівні» [див.: 3].

З позицій італійських дослідників, громадська участь закономірно розглядається як «безперервний процес взаємодії громадськості з органами влади, відповідальними за підготовку, прийняття та виконання рішень» [4, с. 12], що охоплює засоби, які сприяють розумінню проблем, інформування громадськості, вивчення громадської думки, пріоритетів та переваг, на які орієнтуються громадяни у своєму ставленні до влади.

На думку російської дослідниці Марини Холмської, ідея громадської участі означає включення керованих в управління (в обговорення та розробку політичних, соціально-економічних, культурних програм і проектів), вплив на прийняття рішень та контроль за їх виконанням. У межах даного визначення фактично йдеться про рівень самоорганізації громадськості на «низовому» (місцевому) рівні. Так, наприклад, навіть у країнах зі стабільною демократичною системою, за допомогою громадської участі може компенсуватися неефективність системи представництва у забезпеченні реалізації спільних інтересів, рівності громадян та їх доступу до впливу на політичний процес.

Коли говорять про громадську участь, насамперед мова йде про реальну можливість громадян публічно висловлювати свою позицію, а подекуди й відстоювати її, консолідуючись з однодумцями з метою обміну думками, пропаганди своїх поглядів та ефективного здійснення організаційного впливу на органи влади. Іншими словами, принцип громадської участі полягає в тому, що інтереси всіх верств населення через участь громадськості повинні бути представлені в політичному процесі та враховуватися при підготовці та прийнятті владних рішень. Саме в такому контексті найчастіше розглядає громадську участь сучасна західноєвропейська політична думка. *Звідси природним чином випливає, що ідея громадської участі, осмислена як децентралізація та перерозподіл політичної влади, зустрічає в тій чи іншій формі опір з боку самої влади.* Цьому опору сприяє і те, що самі громадяни та їх асоціації не завжди здатні до дієвої громадської участі.

Громадська участь особливо важлива при вирішенні локальних проблем, що стосуються, наприклад, охорони здоров'я, стану навколишнього середовища, шкільної та дошкільної освіти, рівня зайнятості тощо, до розгляду яких політики та державні чиновники в своїй більшості підходять, не маючи детальної інформації та не відчуючи конфлікт «зсередини». *У кожному разі перерозподіл влади відбувається завдяки тому, що громадяни беруть на себе відповідальність влади, а не через те, що можновладці вирішили поділитися владою.*

Участь громадян в управлінні публічними справами в демократичних державах не може обмежуватися їх участю лише у виборах до вищих органів

влади та органів місцевого самоврядування. Якщо при розгляді феномена політичної участі голосування на виборах зазвичай розглядається як центральний, основний спосіб, то при використанні поняття «громадська участь», голосування вважається «однією з найменш дієвих форм участі». Важливо, щоб активність громадян не трактувалася лише як електоральна участь, яка обмежується тільки голосуванням на виборах. Електоральна участь, на думку французького соціального теоретика П. Рознавалова, особливо в умовах поляризованого суспільства не здатна повністю висвітлити стан демократичного розвитку так само, як і не може виступати єдиним вихідним джерелом демократичної влади [див.: 5].

*Громадська участь передбачає розвиток саме міжвиборчих інституційних форм включення громадян у процес прийняття широкого спектру державно-управлінських рішень, які стосуються соціальних, економічних та культурних проблем. Відсутність цього сприяє лише відчуженню людей від політики, зводить усі демократичні надбання лише до можливості обирати до органів влади представників тієї чи іншої політичної сили, при цьому унеможливаючи здійснення впливу на подальші дії обранців, громадське «редагування» їх політичних рішень та поведінки. В такому випадку суспільне незадоволення, ймовірність протистоянь та конфліктів будуть лише зростати. Більшість дослідників сходяться на думці, що різноманітні прояви протестної та неконвенційної поведінки громадян, що часом не є контрольованими ані з боку влади, ані з боку самих учасників цих заходів, спричинені відсутністю можливостей інституційного вивільнення та реалізації своїх інтересів, демонстрації своїх позицій.*

Досить цікавий підхід щодо аналізу змісту політичної участі громадськості запропонував німецький вчений Ульріх Саркінеллі, який, аналізуючи політичну та громадську діяльність в демократичних системах, говорить про залежність останньої від досягнення компромісу з владою. З цією метою вчений запроваджує поняття «політичне посередництво», яке характеризує «урядування шляхом дискусії», та демократичний спосіб реалізації державно-управлінської діяльності, що ґрунтується на «принципі налагодження комунікації» [див.: 6]. Даний термін описує особливості формування громадської участі шляхом посередництва, яке, своєю чергою, неможливе без інформації та комунікації. Отже, вчений формує тріаду взаємодії влади та громадськості, долучаючи діяльність ЗМІ.

Близьким за змістом до поняття «громадська участь» є поняття «суспільна участь». З позицій окремих дослідників, суспільна участь включає діяльність некомерційних громадських організацій, або організацій «третього сектору». У зарубіжній літературі це поняття застосовується в контексті аналізу методів участі громадськості у розв'язанні окремих соціальних проблем, зокрема екологічних. Відповідно громадська участь розглядається як безперервний процес взаємодії громадян та органів державної влади (відомств, урядових інституцій), які відповідають за прийняття рішень, що передбачає: заходи, які сприяють розумінню громадськістю процесів та

механізмів підготовки прийняття рішень відповідним відомством; повне інформування громадськості про статус та просування розробок і впровадження проектів, планів, програм, про вироблення пріоритетів політики та проведення оцінки; активний збір думок всіх зацікавлених громадян, свідчень про сприйняття ними цілей та завдань, а також про їхні пріоритети у використанні ресурсів та альтернативних стратегій розвитку чи управління інформацією, яка стосується прийняття відповідного рішення [див.: 7].

Таким чином, суспільна участь, на відміну від громадської, включає участь некомерційних громадських організацій та громадськості загалом у процесах обговорення та прийняття рішень органами влади (зокрема, на місцевому рівні), а також контроль за їх виконанням. Окрім цього, категорія «суспільна участь» характеризує сам процес включення громадян у діяльність громадських організацій з метою розв'язання відповідних проблем та реалізації певних інтересів, не вдаючись до підтримки влади.

Основними *функціями суб'єктів громадської участі* є: вплив на суб'єктів прийняття державно-управлінських рішень; ефективне розв'язання актуальних для суспільства питань; об'єднання громадськості та її активізація в контексті розв'язання державно-управлінських проблем. У діяльності суб'єктів громадської участі особлива роль належить реалізації інформаційної функції, яка, у свою чергу, покликана забезпечити: діагностику проблем та потреб громадськості; виявлення можливих альтернатив прийняття управлінських рішень; оцінку наслідків різних альтернативних рішень.

*Для підтвердження доцільності громадської участі, особливо на локальному рівні, часто застосовують такі ключові аргументи:* результати запланованої діяльності мають слугувати всій місцевій спільноті; місцева влада часто представляє окрему політичну силу, але не представляє всього електорату; залучення громадськості дає змогу розробляти плани та стратегію розвитку з урахуванням інтересів всіх груп громади, а не лише прихильників домінуючої політичної сили; несприйняття громадськості зростає одночасно з почуттям, що рішення нав'язують згори; несприйняття громадськості зменшується одночасно зі зростанням відчуття громадськістю співавторства, співвиконавця ухвалених рішень; місцеві лідери чи зовнішні експерти не можуть змагатися з колективними знаннями і досвідом мешканців громади; підготовка і обговорення проекту плану в робочих групах за участю громадськості – досконалий спосіб попередньої апробації, моделювання, та прогнозування можливих результатів та наслідків; громадська участь дозволяє виявити невдалі пропозиції та ті, які неможливо реалізувати, а також досягти підтримки та сприйняття ухвалених проектів і планів тощо.

Не дивлячись на основоположну позитивну сутність громадської участі для демократії, слід зазначити як його сильні, так і слабкі сторони. Ґрунтуючись на дослідженнях американських дослідників Крейтона, Чалмерса і Бранча [див.: 8] можна виділити такі *переваги процесу*

*громадської участі*: є механізмом формування інформаційного простору; сприяє виявленню проблем, потреб і важливих як для громадськості, так і для влади цінностей (*функція індикації*); сприяє виробленню нових ідей, пошуку нових рішень проблем, оцінці альтернатив різних рішень (*функція генерації*); прискорює процеси реалізації ухвалених рішень (*функція каталізу*).

*Слабкі сторони або недоліки громадської участі*: поява численних нових ідей, альтернатив може створити плутанину і безладдя, що викликаються закономірним перевантаженням органів влади (так званий «білий шум» на вході в систему); велика вірогідність отримання помилкової інформації у зв'язку із недостатньою експертною підготовкою деяких учасників такого процесу; неминуче збільшується тривалість процесу ухвалення рішення, а також його «вартості».

Наведені потенційні труднощі можуть стати особливо актуальними, коли встають проблеми вже не пошуку інформації, а її засвоєння, перероблення і рефлексії. *Саме тому процедура залучення громадськості повинна бути ретельно відпрацьована, а також точно сформульовані задачі громадської участі.*

Виходячи з викладеного, можна визначити *основні проблеми реалізації громадської участі*, які лежать у спектрі: від *небажання влади* забезпечувати участь громадськості у творенні державної політики та перебувати під її контролем – через побоювання виявити свою некомпетентність і нести за це відповідальність перед громадськістю та інші причини – до *небажання громадськості* активно залучатися до суспільно-політичного життя [4, с. 19]. Зрозуміло, що в Україні публічній владі та інститутам громадянського суспільства ще потрібно пройти тернистий шлях розумного та усвідомленого запровадження взаємовигідних механізмів громадської участі, які допоможуть провести глибокі системні реформи в Україні.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. International Encyclopedia of the Social Science. – New York, 1968. – P. 101.
2. *Апресян Р. Г.* Гражданское общество: участие и ответственность / Р. Г. Апресян // Гражданское участие: ответственность, сообщество, власть. Неконцептуальный сборник. – М. : Изд-во «Аслан», 1997. – 111 с. – С. 31 – 44.
3. *Сунгуров А.* Общественное участие как условие формирования гражданского общества [Електронний ресурс] / А. Сунгуров. – Режим доступу : [www.prof.msu.ru/publ/conf/conf05.htm](http://www.prof.msu.ru/publ/conf/conf05.htm)
4. *Афонін Е. А.* Громадська участь у творенні та здійсненні державної політики / Е. А. Афонін, Л. В. Гонюкова, Р. В. Войтович. – К. : НАДУ, 2005. – 250 с.
5. *Першин П. Ковачич.* Кризис западной демократии [Електронний ресурс] / Петер Ковачич Першин. – Режим доступу: [http://ruskline.ru/analitika/2009/12/10/krizis\\_zapadnoj\\_demokratii/](http://ruskline.ru/analitika/2009/12/10/krizis_zapadnoj_demokratii/)
6. *Sarcinelli U.* Politikvermittlung und Demokratie: Zum Wandel der politischen Kommunikationskultur / Ulrich Sarcinelli // Politikvermittlung und Demokratie in der Mediengesellschaft. (Hrsg.). – Bonn, 1998.
7. *Palombara G.* La Ideologia e di teoria scientifica / G. Palombara G. – Roma-New York, 1997. – 395 p.
8. *Wilcox D.* The Guide to Effective Participation [Електронний ресурс] / David Wilcox. – Режим доступу : <http://www.partnerships.org.uk/guide/>